

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ

© 2009 г. А.В. Лесин¹

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила деление законодательства на три уровня: законодательство Российской Федерации, субъектов Федерации и совместного ведения. В соответствии с ч. 2 ст. 5 республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ – устав и законодательство.

Создав правовую основу для становления и развития законодательства субъекта Российской Федерации, Конституция РФ дала огромный толчок для осуществления нормотворческого процесса на уровне субъекта Федерации.

Становление законодательства субъектов РФ следует прежде всего связывать с разработкой и принятием конституции (устава) субъекта Федерации. В большинстве субъектов конституции (уставы) принимались в период с 1994 по 1996 г.

Совместно с конституциями (уставами) в первую очередь принимались нормативные правовые акты по вопросам, связанным с государственной самоорганизацией субъекта Федерации, организацией местного самоуправления на территории субъектов РФ, а также регулирующие бюджетные и налоговые правоотношения.

Необходимо отметить, что в первые годы после принятия Конституции РФ государственными органами субъектов Федерации было принято лишь небольшое количество законов. Так, например, в 1994 г. в Тюменской области было принято 22 закона, в Калининградской – 8, в Ростовской – 24, но уже в 1998 г. в Тюменской области – 174, в Калининградской – 144, в Ростовской – 86². Это связано с процессом формирования новых органов государственной власти в период с конца 1993 по 1995 г. и отсутствием необходимого опыта законотворческой деятельности у законодательного органа субъекта РФ.

Длительное время одной из приоритетных форм взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами являлось договорное разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами РФ, между федеральными органами и органами государственной власти.

Так, в 1996 г. были заключены договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Оренбургской³ и Тверской⁴ областей, Республики Коми⁵ и других субъектов РФ. Большинство из указанных договоров прекратили свое действие в 2002 г.

Постепенное развитие законодательства субъектов Федерации повлекло за собой научные дискуссии относительно его сущности.

С целью определения понятия “законодательство субъекта Российской Федерации” стоит в первую очередь рассмотреть термин “законодательство”.

Следует отметить, что он используется практически в каждом нормативном правовом акте, принимаемом (издаваемом) как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако данный термин неоднозначно понимается и в теории права, и в других научных дисциплинах, а отсутствие его единого нормативного закрепления создает трудности в правотворчестве, правоприменении и систематизации нормативно-правовых актов.

Так, учеными и практиками выделяются “широкий” и “узкий” подходы в определении понятия “законодательство”.

В течение длительного периода функционирования командно-административной системы советское общество и в теории, и на практике руководствовалось исключительно широким подходом к пониманию законодательства⁶. В широком смысле под законодательством, как правило, понимают совокупность всех существующих и действующих нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), а также договоров и соглашений нормативного характера⁷. В узком смысле речь идет об упорядоченной совокупности законов и иных нормативно-правовых актов законодательной власти⁸.

³ См.: Росс. вести. 1996. 14 марта.

⁴ См.: Тверские ведомости. 1996. № 52.

⁵ См.: Республика. 1996. 2 апр.

⁶ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М., 1982. С. 215.

⁷ См.: Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 3–5; Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 151; Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 218.

⁸ См., например: Общая теория права / Под ред. В.К. Кабаева. Н. Новгород, 1993. С. 313.

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета..

² Данные приведены с использованием базы данных СПС “КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство”.

Сторонники узкой трактовки данного понятия указывают на недопустимость расширительного толкования. Так, В.В. Гошуляк утверждает: «Расширительная трактовка законодательства может приводить, как это уже было в истории нашего государства, к подмене закона подзаконными актами и может использоваться как легальное средство роли закона в жизни общества»⁹.

Как отмечают А.С. Пиголкин и М.С. Студеникина, «широкое понятие “законодательство” (как весь массив нормативных правовых актов) не является в принципе научно корректным и практически эффективным для правового государства, не должно быть положения, когда инструкция, приказ министерства или постановления государственного комитета действуют фактически на уровне закона, по существу подменяют его. Поэтому акты центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) не следовало бы причислять к законодательству»¹⁰.

Сторонники широкого подхода ссылаются на то, что термин “законодательство” в широком смысле используется в Конституции РФ (ч. 2 ст. 5, п. “о” ст. 71, п. “к” ч. 1 ст. 72)¹¹. Помимо этого от широкого понимания законодательства авторитет и значение закона ничуть не уменьшаются, так как его юридическая сила обеспечивается не терминологией, а четкими и ясными законодательными положениями¹² (например, верховенство закона по отношению к иным нормативным правовым актам).

По нашему мнению, в правотворческой деятельности необходимо реализовывать именно узкий подход к определению термина “законодательство”. Совершенно верно отметил Р.З. Лившиц, что все зависит от того, для каких целей используется данное понятие. В процессе правотворчества и правоприменения оно, возможно, может и должно применяться только в узком понимании, опирающемся на разную природу и юридическую силу законодательных и подзаконных актов. Для других целей (изучение права) этот термин может использоваться и в широком смысле при четком разделении законодательных и подзаконных актов¹³.

На сегодняшний день подавляющее большинство кодифицированных актов содержат “узкое” определение законодательства, т.е. понятие “законодательство” рассматривается как совокупность законов, а подзаконные нормативные акты (если они включены в круг источников права) закрепляются наряду с законами как самостоятельные источники.

⁹ Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 9.

¹⁰ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 6.

¹¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 1998. С. 27.

¹² См.: Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации. Проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург, 1998. С. 12.

¹³ См.: Лившиц Р.З. Теория права. Учебник. М., 2001. С. 112–113.

Так, например, ст. 2 Земельного кодекса РФ устанавливает, что земельное законодательство состоит из Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Федерации.

Аналогичный подход отражен в ст. 5 Трудового кодекса РФ, ст. 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 3 Семейного кодекса РФ.

В то же время статьи некоторых кодифицированных актов содержат широкое толкование термина “законодательство”, например ст. 2 Воздушного кодекса РФ, ст. 3 Градостроительного кодекса РФ.

Однако следует отметить, что законодатель в последнее время склонен придерживаться узкого подхода к данному понятию. Подтверждение тому – принятие в 2006 г. Лесного кодекса РФ, ст. 2 которого устанавливает, что лесное законодательство состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Федерации. При этом Кодекс 1997 г. закреплял широкий подход и устанавливал, что лесное законодательство Российской Федерации состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

На уровне субъектов Федерации применяется как узкая¹⁴ трактовка законодательства, так и широкая¹⁵, но преобладает последняя. При этом в большинстве уставов, конституций субъектов РФ понятие “законодательство” не применяется, а используется термин “система нормативных правовых и правовых актов”.

Следовательно, для определения понятия “законодательство субъектов Российской Федерации” будем использовать узкий подход к термину “законодательство”. Вместе с тем нельзя не учитывать действующую систему нормативных актов субъектов РФ, которая в большинстве случаев использует широкий подход к указанному термину.

Таким образом, с учетом вышеизложенного законодательство субъекта Федерации можно определить как *систему правовых актов (конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта РФ), регулирующих общественные отношения и имеющих юридическую силу на территории соответствующего субъекта Российской Федерации*.

Для определения сущности законодательства субъектов РФ необходимо рассмотреть его основополагающие признаки. Это, в свою очередь, позволит уточнить само понятие законодательства субъектов РФ.

¹⁴ См.: ст. 46 Устава Кировской области от 27 марта 1996 г.

¹⁵ См.: ст. 11 Устава Новосибирской области от 18 апреля 2005 г., ст. 36 Устава Костромской области от 7 июля 1995 г., ст. 14 Закона Курской области “Устав Курской области” от 2 октября 2001 г.

В научной литературе выделяются следующие *признаки* данного законодательства¹⁶:

1. Вхождение законодательства субъекта РФ составной частью в законодательство Российской Федерации.

Для рассмотрения этого признака необходимо в первую очередь определить структуру законодательства Российской Федерации. Существуют различные подходы к определению количества уровней законодательства Федерации. Так, например, А.М. Цалиев указывает на существование двухуровневой системы: федеральное законодательство и законодательство Российской Федерации¹⁷.

О дополнительном уровне законодательства Российской Федерации – нормативно-правовых актах органов местного самоуправления – говорит Г. Мальцев¹⁸. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, включение нормативно-правовых актов в систему федерального законодательства или законодательства субъектов РФ будет противоречить положениям Конституции.

Некоторые ученые выделяют еще один дополнительный уровень в системе законодательства Российской Федерации – локальные нормативные правовые акты¹⁹.

Вместе с тем все авторы придерживаются единой позиции: законодательство субъектов РФ является составной частью законодательства Российской Федерации.

Данная позиция также закреплена в ряде нормативных правовых актов субъектов РФ. Так, согласно ст. 3 Закона Тамбовской области “О правовых актах Тамбовской области” от 23 июня 2006 г.²⁰ законодательство области является составной частью законодательства Российской Федерации. Аналогичные положения закреплены в ст. 9.2 Закона Самарской области “О нормативных правовых актах Самарской области” от 7 июля 2000 г.²¹, ст. 1 Закона Брянской области “О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области” от 3 ноября 1997 г.²² и др.

¹⁶ См.: Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Российской Федерации – реальность, требующая осмысления // Журнал рос. права. 1999. № 9. С. 87; Миронов Л.В., Виноградов А.Ф. Некоторые аспекты регионального законодательства // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 66–67.

¹⁷ См.: Цалиев А.М. Правовые аспекты субъектов РФ – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации // Журнал рос. права. 2001. № 6. С. 74.

¹⁸ См.: Мальцев Г. Правовые системы субъектов Федерации // Государственная служба. Наука. Практика. Исторический опыт. 1999. № 4. С. 60.

¹⁹ См.: Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 355.

²⁰ См.: Тамбовская жизнь. 2006. 7 июля.

²¹ См.: Волжская коммуна. 2000. 14 июля.

²² См.: Брянские известия. 1997. 18 нояб.

2. Относительная самостоятельность законодательства субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Конституции РФ субъект Российской Федерации имеет свое законодательство.

Вместе с тем законодательство субъектов РФ должно отвечать следующим *требованиям*:

не должно противоречить Конституции РФ (ст. 15).

Закрепленное в Конституции РФ положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами;

не должно противоречить федеральному законодательству.

Указанное требование применимо не ко всем случаям. Так, согласно ч. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия” от 31 октября 1995 г.²³ при рассмотрении дел судам надлежит учитывать, что если подлежащий применению закон либо иной нормативный правовой акт субъекта РФ противоречат федеральному закону, принятому по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ, то, исходя из положений ч. 5 ст. 76 Конституции РФ, суд должен принять решение в соответствии с федеральным законом.

Если имеются противоречия между нормативным правовым актом субъекта Федерации, принятым по вопросам, относящимся к ведению субъекта РФ, и федеральным законом, то в силу ч. 6 ст. 76 Конституции РФ подлежит применению нормативный правовой акт субъекта Федерации;

не должно противоречить международным договорам.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 г. международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее – иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

²³ См.: Росс. газ. 1995. 28 дек.

Обязательность положений международного договора возникает для Российской Федерации только после ее согласия, которое может выражаться путем: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации (ст. 6 вышеназванного Закона);

недопустимость нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.²⁴ местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Следовательно, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации не вправе препятствовать или каким-либо иным образом ограничивать право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Таким образом, органы государственной власти вправе самостоятельно в установленном порядке и в рамках полномочий принимать нормативные правовые акты, определять их содержание. Вместе с тем указанные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и международным договорам.

3. Системность законодательства субъекта Российской Федерации.

В отражении данного признака особое значение имеет зависимость системы законодательства от федеративного характера государства. Единая система законодательства объединяет подсистемы двух уровней: федерации и ее субъектов. И если федеральное законодательство составляет единую подсистему, то в отличие от нее каждый субъект федерации форми-

рует свою собственную подсистему законодательства, отличающуюся от аналогичных подсистем других субъектов Федерации²⁵.

По мнению С.В. Полениной, законодательство как система обладает горизонтальной (отраслевой) и вертикальной (иерархической) структурами²⁶.

В структуре законодательства субъекта Федерации различные виды и формы нормативных правовых актов занимают строго определенное место и имеют различную юридическую силу, т.е. между ними существует связь иерархического типа²⁷: Конституция (устав), законы, постановления законодательного (представительного) органа государственной власти и указы (постановления) высшего должностного лица субъекта РФ и т.д.

Горизонтальные связи и соотношения устанавливаются между нормативными правовыми актами, образующими отдельные подотрасли и институты системы этих нормативных правовых актов.

Как отмечает М.Г. Потапов, в большинстве субъектов Федерации собственное законодательство уже сформировано, и если есть множество правовых актов, то они должны образовывать систему, чтобы не противоречить друг другу и иметь между собой устойчивые связи²⁸.

Законодательство субъектов РФ можно признать системой, поскольку оно соответствует основным положениям теории системы, обладает свойством целостности, имеет четкие границы и находится в тесном контакте с другими системами (федеральное законодательство и нормативные правовые акты местного самоуправления)²⁹. Под четкими границами понимается структурная обособленность законодательства субъектов РФ: во-первых, в зависимости от предметов ведения и уровня органов государственной власти; во-вторых, от территории действия нормативных правовых актов соответствующего субъекта. Под тесными контактами следует понимать все множество системных связей, складывающихся в системе законодательства Российской Федерации.

Необходимо особо отметить, что законодательство субъектов Федерации является элементом, который постоянно развивается и эволюционирует. При этом эволюция происходит непрерывно, в ходе развития которой складываются определенные тенденции. В научной литературе выделяют следующие *основные тенденции* развития данного законодательства:

²⁵ См.: Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов Федерации // Росс. юрид. журнал. 2001. № 1. С. 39.

²⁶ См.: Поленина С.В. Система советского законодательства // Сов. гос. и право. 1975. № 11. С. 20.

²⁷ См.: Дудко И.Г. Юридические свойства закона субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 3–6.

²⁸ См.: Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал рос. права. 2001. № 12. С. 64.

²⁹ См.: Муратиин Ф.Р. Указ. соч. С. 83.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

дополнение состава законодательства субъекта РФ новыми видами и формами нормативных правовых актов в связи с укрупнением некоторых субъектов и уменьшением их количества;

принятие (издание) на уровне субъекта РФ “новых” нормативных правовых актов по вопросам, которые до недавнего времени регулировались на федеральном уровне;

увеличение количества законов субъекта РФ по отношению к нормативным правовым актам органов государственной власти субъекта РФ;

увеличение количества кодифицированных и консолидированных нормативных правовых актов³⁰.

В свою очередь, считаем необходимым отметить следующие *тенденции*:

1. Повышение качества нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

Тема повышения качества нормативных правовых актов как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ довольно часто обсуждается и в научных кругах³¹, и в органах государственной власти.

Так, например, Совет Федерации Федерального Собрания РФ ежегодно готовит доклад “О состоянии законодательства в Российской Федерации”, который представляет законодательство Российской Федерации и законодательство субъектов РФ с точки зрения полноты и качества правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также отражает результаты анализа законодательной деятельности, определяет перспективы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствующих сферах общественных отношений. Указанный доклад направляется в органы государственной власти субъектов РФ для обсуждения.

Столь значительное внимание к вопросу качества оказывает непосредственное влияние на выработку мер по повышению качества законодательства субъектов Федерации.

2. По нашему мнению, на сегодняшний день происходит смена приоритетов в предметах регулирования нормативных правовых актов, входящих в состав законодательства субъектов РФ. Акцент смещается на отрасли права, которые до недавнего времени развивались очень слабо: охрана окружающей среды, социальная сфера, образование и культура.

Это подтверждается в первую очередь развитием и реализацией в субъектах Федерации приоритетных национальных проектов, связанных с такими про-

блемными участками российского общества, как здоровье, образование, доступное и комфортное жилье. Поскольку одной из важных задач такой реализации является формирование эффективного и действенного механизма законодательного обеспечения этого процесса, то, начиная с 2005 г. (зарождение национальных проектов), вносятся коррективы в законодательное регулирование как на федеральном, так и на региональном уровнях. Органами многих субъектов Федерации были утверждены планы подготовки актов по реализации национальных проектов³².

3. В последние годы все большая часть из принятых законодательными органами субъектов РФ законов не имеет самостоятельного предмета регулирования, а лишь вносит изменения и дополнения в ранее принятые законы.

Так, в 2000 г. органами государственной власти Тюменской области были приняты 183 закона, из них 66 – о внесении изменений и дополнений в ранее принятые. Однако уже в 2008 г. принято 95 законов, из них 82 – о внесении изменений или дополнений³³.

С нашей точки зрения, нельзя однозначно утверждать, что данная тенденция является положительной или отрицательной. С одной стороны, это говорит о частоте сменяющихся процессов в правовом регулировании всего российского законодательства. С другой – частые изменения и дополнения к одним и тем же законам свидетельствуют о неудовлетворительной организации экспертной и мониторинговой работы в органах государственной власти субъектов Федерации.

В заключение следует особо отметить, что само правовое понятие “законодательство субъектов Российской Федерации” является относительно новым, поскольку основу для его становления и развития создала Конституция РФ 1993 г. По результатам исследования данное понятие определено как система правовых актов (конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта РФ), регулирующих общественные отношения и имеющих юридическую силу на территории соответствующего субъекта РФ.

Выявленные нами тенденции развития законодательства субъектов Федерации позволяют сделать вывод о том, что на сегодняшний день оно находится в стадии перехода от количественного показателя к качественному, что является, несомненно, положительным моментом. Развитие данного законодательства носит динамичный характер и нуждается в постоянном исследовании представителями как научных кругов, так и органов законодательной власти Российской Федерации.

³⁰ См.: Григорьев В.Г. Формирование и действие законодательства субъекта Российской Федерации (На примере Самарской области и иных субъектов Российской Федерации). Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 60.

³¹ См.: Метшин И.Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. М., 2002. С. 137; Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Гос. и право. 2000. № 6. С. 78.

³² См., например: приказ Минобрнауки Республики Хакасия «Об утверждении плана подготовки нормативных актов по реализации приоритетного национального проекта “Образование”» от 29 декабря 2005 г.

³³ Данные приведены с использованием базы данных СПС “КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство”.